

# 建立完善有效的国有产权制度

吴宣恭

作者说：要在我国建立完善、有效的产权制度，首先当然必须明确产权主体和主体的责、权、利，但同时还要以完备的法律加以规范，并且依靠灵敏的监管体系进行约束，运用严格的司法执法机构保障产权的实施。

搞好公有产权制度尤其是国有产权制度的改革，对塑造有旺盛活力的市场主体，完善我国经济体制，顺利实现“两个根本转变”，具有决定性的重要意义。我国国有产权制度改革虽已进行了十几年，产权关系已发生了重大变化，但人们仍感到收效不理想，不仅许多老问题得不到妥善解决，甚至还引起了某些国有财产的流失。其中的重要原因之一是对产权制度内涵的复杂性、系统性及其与法律制度的关系认识不足，导致了改革的片面性。许多人把产权制度改革看成只是实现产权明晰化，对国有企业及其改革形式存在的问题，都一概归咎为产权不明晰，一味从如何使产权更加具体、明确去寻觅出路，而把其他方面忽略了，不重视从整体上采取配套措施。实际上，产权制度是划分、界定、实施、保护和调节产权，确认和处理产权主体责、权、利关系的规则。它不仅是经济关系，而且包含了法律体系和产权保障体系的某些部分。只有全面进行这些方面的改革并且使之互相衔接配合，才能建立完善和有效的产权制度。因此，必须改变过去的狭隘理解产权制度的观念，将产权关系的调整和法制建设结合起来，既破又立，才能有效地发挥新的产权制度的功能，转换运行机制，解决国有企业存在的困难。这是比在经济关系上孤军直入式的改革更为有效却更加艰巨复杂的任务。

从改革过程中暴露的问题看，要在我国建立完善、有效的产权制度，首先当然必须明确产权主体和主体的责、权、利，但同时还要以完备的法律加以规范，并且依靠灵敏的监管体系进行约束，运用严格的司法执法机构保障产权的实施。

## 一 明确的产权主体

产权是人们围绕财产而形成的关系，它通过人们对既定客体（财产）的权利和职能体现出来。因此，有效的产权制度首先必须明确财产权利的担当者和领有者：产权主体。这个要求在个体所有制条件下就已存在，只是个体所有制的范围很小，多数活动都由主体亲自操作，涉及的关系不多，产权变动不大，产权主体比较稳定、清楚，主体是否明确不成为突出的问题。随着经济关系的发展，所有制的范围日益扩大，一种所有制涉及的所有制主体越来越多，产权分享关系愈加复杂，而且出现了各种嘱咐、委托、代理行为，使得产权主体的明确化显得更加重要。

社会主义全民所有制建立以后，它的所有者扩展到整个社会的全体人民，而由社会主义国家代表全体人民行使所有权。在经济体制改革以前，国家所有制的产权集中在国家手中，产权主体还比较单一，因而也是比较清楚明了的。改革以后，国家所有制实行各种分散产权的

措施,致使国家所有制内部发挥职能的独立产权主体大量增加,主体之间的关系急剧复杂化起来。国家明确界定国有产权主体的工作远远跟不上改革的迅速进展,究竟谁是产权主体,属于哪一种职能的产权主体,是产权主体或是主体的代表、受托人、代理人,诸多问题都缺乏明确的规定,遂使国家所有制内部产生许多以往未曾出现过的混乱和麻烦。

首先,问题出现在各级政府之间,谁是所有(归属)权主体和支配权主体,在实际工作中难以区分清楚。法律规定,国有制的全部资产归国家统一所有,由国务院执行所有权,同时实行地方政府对产权的分级管理。可见,地方各级政府只是受中央委托,担负起在地方上的国有资产的监督管理任务,而不是所有者。但在现实生活中,所谓“分级管理者”和所有者并没有严格明确的区分。许多地方,甚至是基层政权或其领导人,都有权转让国家的财产,尤其是国有土地;有权决定国有企业的改革形式,包括决定企业的改制和出售,行使这些权力时都无需所有者即中央政府的批准,也没有明确的权限委托程序的规定。因此,地方政府实际上已不是分级管理者而变成所有者了。可是这种的“所有者”虽实际掌握着所有权,可以全权支配相关客体,分享所得的利益,却不必承担所有者的实际责任和风险,引起的一切损失终究还是落到真正的所有者:全体人民身上。再就近年来出现的跨地区、跨部门投资来看。它根据的原则是“谁投资谁所有”和“谁所有谁支配”。但在地方上存在着中央、各部门和各个地区交叉投资而各方都属于国家所有时,所有权归谁?中央是否所有者?部门、地方是什么产权主体?投资形成的财产如何支配,归谁监督?如果说是分级管理,那么谁才是有权决定分级监督、管理的产权主体?最近一些多方集资项目出现了许多依据已有法规无法解决的问题,实质上反映的是产权主体不明确,由此引起了许多纠纷和扯皮现象,妨碍了对企业的有效监督和管理。

其次,在众多的政府部门当中,由谁代表所有者或分级管理者行使国有资产的所有权或管理权,至今还没有完全规范好。许多政府部门在同企业打交道时,都以国有资产所有者的代表自居,或者争当管理者,当有利可图时都纷纷插手企业,但在企业遇到困难和问题时,谁也不出面协助解决,更谈不上承担责任。这一方面使企业陷于多头领导,无所适从,增加许多无谓的干扰和负担,另一方面却无人实际担负起国有资产的监督管理任务,使企业的弊端和难题长期得不到解决,国有资产在众目睽睽下大量流失。尽管社会上普遍呼吁政府实行社会经济管理职能与国有产权管理职能分开,但由于受各方的权力利益所牵制,迟迟无法落实。在国有资产管理机构成立以后,它们与地方政府的关系仍然没有理顺,许多经济主管部门依然瓜分着有关企业的所有权或支配权,有的则改头换面以公司的名义继续控制着企业,成为国有资产的实际控制者,国有资产仍然处于主体分散、不明的无序状态。因此,对国家所有制而言,要建立有效的产权制度首先必须注意在政府部门中区分财产权利和行政权限,解决所有者代表和行政领导职能分工的问题,明确哪些部门是担任国有资产所有权代表的产权主体,哪些只具有行政领导权力。此外,组织机构和个人在产权中的地位和作用也极不明晰。有的拥有产权的部门和单位没有明确的对实施产权负责的代表;相反的,不少非产权管理部门的领导,如地方政府首长、部门首长乃至党组织的书记、常委,却能决定国有产权的变动和转让,有的地方,只须领导一句话,就能把中方占绝大部分股权的中外合资企业改为外商独资企业,出了差错也不必承担责任。许多地方的党政领导还经常干预银行的信贷业务,侵犯银行应有的信贷决定权和索债权,造成不良信贷,导致银行(实为全民财产)的巨大损失。

第三,在国家、企业、劳动者的关系上,也存在大量产权主体不明的问题。这首先表现在国有制同其他所有制混合成立的企业中国有产权代表不明,所有者权益缺乏保证,如有些股份公司里股利收益权、配股权归哪个机构、由谁代表没有明确规定,导致股息派发和配股无人承受,权益流失;有的国家股和法人股没有按照股权在董事会拥有席位,无法享有支配权或管理权。在有些中外合资、合作企业里,中方产权代表如何产生不规范,中方代表地位不稳定,时有中方代表离职、虚置,企业领导权丧失乃至所有权丢失的情况发生。其次是,许多改革措施“单打一”进行,造成产权主体含糊不清,例如,前一段实行“拨改贷”建立的企业,谁是它们的所有者?应由谁担负借款的责任和风险,由谁还贷?是否还贷者即是所有者?如果是,企业在还清贷款后能否成为自己资产的所有者?这时,企业还能说是国家所有的吗?反之,如果明确企业是国家所有的,国家就该担负起企业巨大的利息和还债包袱,但基本上没有哪个地方这样做。这种情况都是所有者的真正虚缺,容易引起企业经营管理上的混乱,造成国有资产的流失。至于那些由多个部门或企业联合创办但采取贷款上马的有限责任公司,这种问题就更加复杂,所有权主体更难确定。再次是,在近年来凭行政措施一哄而起的公司集团内部,产权主体也很难清楚界定,集团内部各种类型的企业和各级母女公司之间,谁是所有权主体、经营权主体、支配权主体,谁是独立法人和法人代表,监督管理权归谁,谁承担盈亏责任,等等,各行其道,无章可循。这类企业和那些所谓“无主管”企业(即由几个单位出资,委托某些人在国内或国外独自经营的企业),是当前国有企业中产权最为混乱的部分,产权监督最为薄弱,财务最难管理,贪污、浪费、资产流失最为严重。最后是,在国有独资企业实行“两权”分离以后,经营权到底属于企业法人或企业领导个人、领导群体或全体劳动者,在不少企业还是模糊的。这不能不影响到劳动者的主人翁思想,造成领导和广大职工之间的隔阂或矛盾,妨碍全体劳动者积极性、主动性的调动,使全民所有制的优越性得不到充分发挥。

一切产权的功能都需要由它的主体去实施,产权主体不明,就根本无法发挥产权的应有作用,因此,有效的产权制度首先必须具体明确产权主体,不仅要落实到具体的机构或单位,而且必须有明确的责任和权利的担当者。

## 二 合理、具体的产权配置

产权是一种复杂的责、权、利关系。从它的范围来看,可以是包括全部具体产权的周延的完整的体系,可以是多种产权的集合体,也可以是单个的产权;从它的存在层次来看,既可以是基本的产权,如占有权、支配权、使用权,也可以是从它们派生或衍生出来的更为具体和细微的产权;从它的行使方式来看,各种主权既可统一于一个主体,也可以互相分离由不同主体担当,还可以有不同的组合或重组。所以,产权不是静态的而是动态的范畴,有着各种的配置,不仅存在着基本权能的分离和组合,而且许多还是不同层次的权能之间的配置;不仅存在种种简单的组合,还有各种主体和权能的交叉。在这种错综复杂的关系中,当产权主体确定之后,必须明确各个主体的产权,即主体的责任、权力和利益,否则,产权主体便不能正确发挥能动作用,就容易导致产权关系的混乱和产权效率的低下。因此,完善和有效的产权制度必须有合理和明确具体的产权配置。在明确各个产权主体具有什么权能,享有什么利益的同时,还应当规定他们该承担什么责任和义务,要受什么约束。必须在权力、责任

和利益之间建立起合理的制衡关系，既要使利益同权能挂钩，做到有职、有权、有利，还要使权与利同责任互相联系，权、利愈大，责任愈重，避免三者之间畸轻畸重，只享、多享权利，不负、少负责任的现象；不仅要考虑到基本的责任、权力、利益的配置，而且还要有多层的派生性责、权、利的安排并且考虑到有关的正负面经济外部性的承受（其实，外部性的承受实质上也是一种派生性产权的界定）。只有确定各个产权主体的责、权、利，各个产权主体才有可能充分发挥作用，正确处理互相之间的关系，产权才能实现其功能，社会经济才能正常运转。

在这一方面，国家所有制当前存在的问题主要是，1. 强调多年的政企分开迟迟未能真正实现，国家（政府）和企业的责、权、利没有明确划分。许多政府部门的权力仍然过大，它们出于种种目的过多地干预企业，妨碍了企业的独立经营，削弱了企业的活力，而对于不恰当干预引起的损失却无需承担什么责任。2. 在企业方面，所有权的制约未能与经营权的扩大同步加强，缺少有效的对企业的监督，许多国有资产使用失当，有的还出现大量流失。3. 近年来纷纷出台的作为国家和企业“中介”的各种国有资产投资、经营公司，它们的性质、地位不明，与国家和所属企业的关系不顺，所有者权利和行政管理权力划分不清。这类机构属于管理机构或企业、事业单位，是事业法人或企业和公司法人，要根据什么法律管理，自身应负哪些责任，拥有什么权利，等等问题尚无确切的答案。由此带来的后果，或者是政资不分、政企不分的弊病复归，妨碍企业的自主经营，或者是治理组织不顺，叠屋架床，委托代理链条增长，经营管理效率低下。4. 许多新组建的“企业集团”，其内部的各个层次，也存在责、权、利不清的问题，要嘛对所属企业监管过死，利益分配不合理，致使基层缺乏经营动力，要嘛尾大不掉，监控无力，弊端丛生。

因此，对于国家所有制，当务之急是在继续推进国家行政管理权和国有资产所有权适当分开的前提下，合理界定国家（政府）、中介机构、各层次企业之间的产权配置，明确各自的责任、权力和利益。一方面要努力实现政企分开，理顺国家与企业的关系，使企业真正享有独立经营的各项权利并承担应有的责任，进一步增强活力，成为名副其实的市场主体。必须明确政府的宏观经济管理应以企业的自主决策为前提，利用市场机制，采取各种经济手段和政策进行引导，不得直接干预企业的经济活动，更不能利用行政权力，公开或变相平调企业的资产，乱收税费，侵犯企业的产权。在企业集团或控股公司内部，也应理顺各层次主体之间的关系，使基层企业得到自主经营的权利。另一方面，要树立国有企业及其领导人的责任感，同时加强国家和各级所有者代表对企业的产权制约，保证国有资产的保值增值，加强国有企业之间的联系和配合，充分发挥社会主义国家所有制的优越性。而要做到各个产权主体的责、权、利明确，就必须做出具体的界定，既要规定每个主体能做什么，还要指出他们不能做什么；在规定他们可以做什么的同时，还要指出做这些时必须承担什么责任，履行哪些义务，受到什么限制，可以得到哪些利益或者所得利益应如何在相关主体中分配，发生损失将由谁和如何承担；如果超越权限做了自己无权去做的事，将受哪些制裁、处罚，对引起的损失，将负什么赔偿责任，等等。这一切都必须具体地加以确定。只有产权主体的责、权、利具体、明确了，产权才算明晰化，才能有效地发挥产权的各项功能和作用。

经过十几年来种种改革措施和经济合作的发展，国家所有制的产权关系有了重大的变动和调整，有的企业“关、停、转、并”，有的企业的财产急剧增大，有的则迅速减少，有的

财产互相交叉、融合，各种产权主体之间结成复杂的关系。因此，为了确保各个企业经过调整后的产权，必须加强产权登记工作，对各类主体的财产及其存在形式以及所担当的权能和受到的限制，进行详尽的登记，明确加以承认，使其具有法律效力。同时，通过产权登记，发现资产数量不实、产权关系不清、产权纠纷未了的问题，及时加以处理和解决。对于方兴未艾的产权交易活动，也必须在交易中对交易对象以及参与双方的责、权、利，如原有债务的偿还、员工的安置和福利的负担、权力的移交和行使、各种利益的归属等，由法定的机构作出详尽、明确的规定并加以公证，以保证产权的顺利转移，避免事后发生纠纷。

### 三 严密的产权立法

各种产权必须得到法律的承认和保护，或者列入法律、法规、规章、条例，或者订立经过法律认可的合同，契约和组织章程，才能有效地行使。其中，进行严密的法律规范，使产权的运作有法可依，尤为重要。国家应充分认识建立、健全产权法律的重要性，努力构造起完整的产权法律体系，并把它当做完善、有效的产权制度的重要组成部分，而不能仅仅当成是维护产权和保证产权实现的外部条件。

长期以来，我国在产权立法方面还做得很不够，改革、开放以后，产权关系又发生了全面的、重大的变化，原本就很不齐全的产权法律更显得捉襟见肘。我国法制的这一状况，不但无法担当起维护产权关系的任务，而且不利于产权制度的改革和完善。我国一些改革措施长期难以贯彻执行，甚至有的已载入中央文件并订有基本法律的改革，如政企分开和企业自主经营，长期普遍地受到阻挠或干扰，国家明令赋予企业的权力被中途截留或时放时收，有些设想很好的改革方案在实施中走样，出现许多不该有的混乱现象，在改制、改组过程中众多的产权主体无法行使法定的权利，各种侵权行为，如化公为私、损公利己行为盛行，“三角债”愈演愈烈，特别是以行政权力侵犯财产权利的行为得不到有效制止，越俎代庖造成国有资产损失的领导人逍遥法外，不受任何制裁，等等，都严重地阻碍着改革的深入，破坏了国家所有制的产权制度，导致了国有资产的巨大损失。造成这些混乱的一个根本缺陷就在于产权法制上的不完备、不健全。为了迅速改变这种无序状态，刻不容缓的工作就是抓紧进行产权立法。

国家有关产权的立法必须全面、系统，首先要根据社会主义国家的性质和要求，确立基本的法律规则，其次是订立门类齐全、互相衔接配套、协调一致的具体规定。当前，至少需要制定以下几个方面的法律规范：1. 有关产权主体的法律，其作用在于确定产权主体的组织结构和形式，明确各种产权主体的条件、资格、责任、权利和法律地位。2. 明确界定具体产权，如物权、债权、股权、知识产权等的法律。3. 处理相关产权主体之间的关系，如租赁、借贷、抵押、典质关系、相邻关系，规范各方责、权、利的法律。4. 有关维持产权秩序，进行产权管理和监督，包括产权评估、产权交易、产权监督、委托代理、公证仲裁等的法律。5. 有关投资、破产以及建立、改变和结束产权关系的法律。6. 有关政府机构管理产权关系的行政权力、职责，包括规定政府对产权关系进行监督、调节、控制的目标、方式、职能、程序、责任等的法律。7. 有关环境保护和社会保障与产权之间的相互关系的法律。8. 有关确保市场经济体制，包括保障市场主体、规范市场行为、维护市场秩序、调节市场关系、保证市场经济正常运行，从而影响产权关系的法律。

这些法律要从不同的角度对产权关系、产权管理进行法制性的规范,力求系统完整,全面配套。第一,在法律体系的层次方面,不仅要制定基本法、一般法、实体法,还要有具体法、单行法、程序法,特别是保证实施的法规和条例。否则,一些重要的、基本的法律原则就无法落到实处,已有的规定也无法执行,许多法律就可能变成空文,也可能出现脱节和漏洞而被人利用。第二,就立法的范围而言,不仅要针对产权主体和客体及其关系自身,还要针对各种产权管理机构,明确其管理职责。否则,就无法对各种产权关系进行监督、管理和必要的调整,也可能出现各种产权主体之间以及它们与管理机构之间的越权、侵权行为。第三,从规范的主体对象来说,不仅要规范企业及其职工的权利,还要规范政府机构及其领导人的职责。只有这样,才能在政府机构和企业、职工之间建立对称、均衡的权利责任关系,实现政企分开,既保证国家对国有企业的必要监督,促使国有企业有序运行,避免国有资产的流失,又能防止政府机构及其领导人对企业的随意干扰。第四,在产权的内部结构和关系上,不仅要有授权和行使权力的立法,还要有限制、约束和监督权力的立法。这样,才能平衡产权主体的责任、权力和利益,建立制衡有序的合理产权关系,避免产权主体之间因立法不够严密而产生纠纷。第五,从条文的性质和效应考虑,不仅要有明确产权的正面、肯定的规定,还要有对违反产权规则,侵犯产权的行为的处理和制裁的规定。这是我国产权立法的薄弱环节之一,却是维护法律的严肃性,保证产权得以实施的不可缺少的手段。总之,要把涉及产权关系的方方面面都考虑到并作出详尽的规定,做到具体、明了、科学、严密,彼此呼应、互相协调,无空子可钻。只有这种具备严密法律规范的产权制度才算是完善和有效的。

当然,要建立一个完整严密的法律体系决不能一蹴而就,需要假以时日,从简略到完备,通过不断的补充、修改,使之逐步完善化。针对我国当前法制还不够完备,缺漏较多的状况,应从现有的实际情况出发,先补上比较基本的法律,再逐渐加以配套,以解决无法可依的迫切问题。当今世界各国在产权法制建设方面积累了丰富的经验,许多还是比较有效的,可供我们参考借鉴,但必须注意我国的国情,尤其是要根据社会主义公有制的特点和要求,有选择地利用。

#### 四 有力的产权保障体系

再完备的法律规范也不可能自动实现所要维护和达到的产权秩序,完全杜绝违法违规行为的发生。在产权关系错综复杂,委托代理环节繁多的国家所有制中更是如此。因此不能缺少有力的产权保障体系。必须建立有力的监管和检察体系,对有关的产权主体进行约束和监督,避免发生渎职、失职和越权、侵权、丧权行为,造成产权失效或权益流失。此外,还要借助于严格的司法执法机构,以国家的强制力量,制裁违反产权法律的行为。

##### (一) 建立完备、灵敏的产权监管体系。

长期以来,我国国家所有制的产权高度集中,产权主体类型简单,产权极少流动,产权关系比较简单,监督管理比较容易,大多采用垂直的行政性的监管方式,很少利用法律性监督管理,监管机构和规章制度很不完备。改革、开放以后,随着社会所有制结构的多样化和国家所有制内部的分权放权措施,产权主体急剧增多,产权的变化、交融和流动加速,产权关系日益复杂,原来过于简单的监管体系已远远不能适应产权关系的变化和发展。主要表现在监管机构不全,监管渠道单一,规章制度不完备、不配套,脱节漏洞很多,纪律松弛,功

过、奖罚不分明，问题难以及时发现，对违规、违纪行为处理不坚决、动作拖拉，等等，致使国有产权制度不时出现混乱，产权功能无法正常发挥，国有产权屡受侵蚀。因此，迅速建立完备、灵敏的产权监管体系，加强国有产权的监管工作，改变“国家的肉不长神经，割走再多也没感觉”的状态，已成为完善产权制度的迫切需要了。

首先，要系统设立和不断完善监督管理机构，增加和疏通监督管理渠道，诸如：1. 健全国家的监管机构，加强行政监督和管理职能，如调整、充实财政、审计、监察机构，直至向重要企业派驻监管员。2. 加强银行对国有企业的财务监督和资金流通监督，以防范或及时察觉企业及其人员的不正当活动。3. 凭借产权法规，运用经济和法律手段，实现国有资产管理机构对国有企业的所有权监督。4. 实行国有资产营运组织的所有权授权制度，加强它们对所属企业的监督管理。5. 完善公司制企业内部治理组织，充分发挥监事会和董事会尤其是其中的“独立董事”的监督职能。6. 实现党委的“保证、监督”作用，加强党的纪律检察机关的监督。7. 切实发挥企业职工代表大会的民主监督和广大职工的群众监督作用。8. 在人民群众中广泛进行宣传和法制教育，开展社会舆论监督和各政党、社会团体的监督。

其次，要制定和完善对国有资产进行监督管理的各项规章制度，尤其要具体化并有实施细则。主要的有：关于各级政府和各政府部门，包括国有资产管理机构，监管国有资产的职能、责任的规章制度；关于专业的监督管理机构的制度，包括机构的设置、监管内容、程序、手段等的规定；关于国有企业业绩考核的制度，包括考核指标、考核方式、功过评定原则、奖罚标准等的规定；关于国有资产营运中介机构的活动准则，特别是它们的地位、功能及其与国家企业的关系准则和监管方式的规定；关于国有企业治理组织及其人员的职能、责任的具体规定；关于企业设立和变动的产权登记及相关人员的权能责任的规定；关于各个部门、各级组织和各类企业经营管理国有资产的定期报告制度；关于企业项目审查、资产评估、财务会计和审计、统计制度，等等。

再次，要拓宽国有资产监督管理的领域，增加监管方式，从过去基本依靠行政隶属关系，进行垂直的行政性监管和凭借党性、良心实行道德性监督，转变为同时运用法律性监管和利益性、群众性监督，即借助于完备严密的法律制度和法律手段，运用经济利益的导向，发动群众从全社会范围进行监督，并使各种方式互相配合，形成监督管理体系。

在建立和完善监管体系时，要努力做到几个结合。第一是事前防范和事后查处相结合，即监督管理应立足于做好事前的工作，防范于未然，尽可能避免发生问题；再就是要疏通和利用各种信息渠道，争取灵敏、迅速地反应情况，及早发现差错，防止事态的扩大；然后才是追查和处理问题，挽回国家的损失。第二是全面监管和重点把关相结合，即监管工作应有全面的部署和周密的安排，尽量避免出现疏漏，贻人以隙，但全面防范不等于西瓜芝麻一起抓，必须通过总结和分析，寻找出薄弱环节，重点把关，以提高监管效率，防止重大事故。当前，应着重以国有资产在企业转制、产权转让、重组过程中容易发生的混乱和权益流失为重点，抓好监督和管理。第三是机构负责和群众监督相结合。这一方面必须设立专门的监管机构，明确各级组织和各个部门对国有资产的监管职责，并将任务具体落实到人，出现问题必须追究负责人的责任。另一方面应充分发扬民主，调动和保护劳动人民维护公共财产的积极性，发动广大群众同各种违法、违纪、违规行为作斗争。国有资产在实质上属于全民所有，劳动人民是国有资产的共同主人。发动广大群众进行监督，不仅是重要和必要的，也是符合社会主

义国有制的性质,充分发挥它特有的优越性的途径,是完全可能办到的。第四是监管企业和监督政府相结合,即不仅要从上而下地由政府部门、国有资产经营管理机构和公司集团对基层企业进行监督管理,而且还要赋予基层企业和广大群众以充分的民主权利,由下而上地监督、约束政府机构和上层组织、变单向监管为双向监督,以全面防范各个层次都可能发生的渎职、失职、侵权、越权、丧权行为。双向监督是以往重视不够的方面,也不容易办到,但鉴于政府机构和上层组织对完善国有产权制度的主导作用,强调这一方面是具有特殊重要的意义的。

## (二) 建立、健全严格公正的法纪检察系统。

为了加强对国有产权的保障,除了加强行政和经济的监管职能以外,还要依靠严格公正的法律检察机关,对侵犯和损害国有产权的违法、违纪活动及其审判、查处工作进行监督、检查。虽然法律检察面向整个社会 and 各个领域的违法违纪活动,不仅限于产权关系,不是产权制度的直接组成部分,却是增强产权制度的有效性所不可缺少的。

针对我国现存的问题,在检察工作中有待加强和改进的是:1. 要提高检察人员的责任感和正义感,使之以维护国有资产为光荣职责,强化检察工作,严格办案,无情揭露各种侵占国有资产和造成国有资产重大损失的犯罪行为。在此同时,国家要提供各种手段和方便,大力支持检察机关正常开展业务,坚决打击抗拒破坏检察的活动,依法保护检察工作者。2. 要明确和坚持“严肃认真、实事求是、公平公正、界线分明”的原则,以严格、慎重和一丝不苟的态度,从客观事实出发,公平公正地办案,明确实际责任,严格区分罪与非罪、是与非、功与过的界线,检举、起诉、查处一切违法违纪行为。3. 要全面行使检察权,不仅要检察贪污、盗窃、诈骗、抢劫、偷税、骗税、挪用公款等直接侵犯、占夺国有资产的犯罪行为,而且要检察那些行贿、受贿以及因渎职、失职造成国有资产严重损失的犯罪行为,加强国有资产的防护能力。决不能使那些严重官僚主义、玩忽职守、挥霍浪费以及滥用职权,错误干预企业决策,侵犯企业法定权利,导致国有资产严重损失的人员逍遥法外。他们的错误应与以权谋私、假公济私、弄权勒索、收受贿赂和其他直接侵占国有资产的行为一样,都定为犯罪行为,都受到法律的应有惩罚。4. 要赋予检察机关进行各类检察,包括对法院的民事、经济、行政审判活动进行检察的权力,特别是独立调查、取证、分析等的办案权力,杜绝其他党政机关和领导人的干预,以增强立案的严肃性和公正度,提高检察工作效率,充分发挥其保障国有资产的职能。5. 要进一步调动广大群众爱护国家财产的积极性,利用信访等多种渠道收集群众对侵占、损害国有财产行为的检举、揭发,弥补检察机关的不足,增强国家的检察力量。

## (三) 建立权威、公正、严格的司法执法系统。

任何产权制度都需要法律的保护,否则产权就会“虚化”,变成为不确定、不稳固的虚权,很难操作且容易被侵犯。而法律要得到实施除了公民的自觉遵守,还要依靠政权力量的强制。司法不公或执法无力就会削弱产权制度的作用以至破坏产权制度。因此,建立一个独立行动、铁面无私、严格遵照法律办事的司法执法系统,对形成有效的产权制度是至关重要的。我国是社会主义国家,司法执法系统对保护国家财产和人民的权益功不可没,但也存在不少问题,主要是重刑事案件,轻民事案件,尤其不重视经济的、产权方面的案件和纠纷,司法执法工作的独立性不足,干扰因素过多,强制力度不足,审查、判决和执行速度缓慢,还有一些案



件判决不公，决而不行。这些都极大地影响了司法执法机关的严肃性和权威性，削弱了法律维护产权关系的作用。

有鉴于此，当前司法执法系统的建设应注意做到：1. 针对薄弱环节，增设或强化必要的机构，加强司法执行人员的法律知识和岗位教育，使全体人员熟悉法律条规，明确职责、要求和工作制度，增强法制观念和责任感，秉公办事，提高工作效率。2. 大力排除外部因素的干扰，纠正行政权力超过法权、以行政命令代替法律手段以及人大于法、以情蔽法的错误倾向，尊重司法执法机关的独立地位，按照法律的规定赋予它们司法执法的充分权力。这是维护法律尊严，树立法制权威，严格执行法律的基本前提。3. 各级执法机构应无条件地充当执法人员后盾，大力支持他们遵照法律规定、符合法定程序，执行法庭判决和决定的活动，并且承担执法后果的责任，以解除执法人员的后顾之忧。4. 坚持廉政建设，加强对司法执法人员思想政治教育，提高司法执法队伍的政治素质，同时进行必要的监督，反对不正之风，维持执法机构的严肃性和公正性。

总而言之，产权制度是人们之间围绕财产形成的经济关系以及与之相适应的法律关系的有机体系。财产的经济关系决定了立法、司法、执法制度，同时又需要依靠完备的法律来规范，靠灵敏的监管体系和严格的执法机构加以保障。必须正确认识产权的经济关系与法律制度的关系，使它们互相配合、促进，才能建立起完善和有效的产权制度。

作者工作单位：厦门大学经济研究所  
邮 编：361005

李

李